Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/876
(zu Drucksache 12/794)

28. 07. 91

Sachgebiet 190

Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

zu dem

a) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
— Drucksachen 12/656, 12/794 —

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 146 GG)

b) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
— Drucksachen 12/657, 12/794 —

Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren zur Durchführung des Volksentscheides nach Artikel 146 Abs. 2 des Grundgesetzes (G Artikel 146 Abs. 2)

Bericht der Abgeordneten Dr. Herta Däubler-Gmelin und Norbert Geis

I. Zum Beratungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat die beiden Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 146 GG) — Drucksache 12/656 — sowie über das Verfahren zur Durchführung des Volksentscheides nach Artikel 146 Abs. 2 des Grundgesetzes (G Artikel 146 Abs. 2) — Drucksache 12/657 — in seiner 29. Sitzung vom 7. Juni 1991 in erster Lesung beraten. Die Vorlagen wurden zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuß und zur Mitberatung an den Innenausschuß und den Haushaltsausschuß überwiesen. Dem Haushaltsausschuß wurde der Gesetzentwurf — Drucksache 12/657 — auch gemäß § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages überwiesen.

Der Innenausschuß hat die Vorlagen in seiner Sitzung vom 12. Juni 1991 beraten und die folgende Stellungnahme abgegeben:

„Der Innenausschuß empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD auf Drucksache 12/656 abzulehnen.

Aus diesem Grunde erübrigt sich nach seiner Auffassung ein Befassen mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD auf Drucksache 12/657."

Der Haushaltsausschuß hat auf der Grundlage der Beratungen in seiner Sitzung vom 12. Juni 1991 die Gesetzentwürfe mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Abwesenheit des Vertreters der Gruppe der PDS/Linke Liste sowie des Vertreters der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Rechtsausschuß hat die Vorlagen in seiner 16. und 17. Sitzung vom 13. Juni und 19. Juni 1991 beraten. In der 16. Sitzung hat er eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Als Sachverständige haben daran teilgenommen: Professor Dr. Josef Isensee, Institut für öffentliches Recht, Universität Bonn, Professor Dr. Martin Kriele, Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Universität zu Köln, Professor Dr. Peter Lerche, Institut für Politik und öffentliches Recht, Universität München, Professor Dr. Norman Paech, Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, Professor Dr. Ulrich K. Preuß, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Dr. Helmut Simon, Bundesverfassungsrichter a. D., Karlsruhe, Professor Dr. Klaus Stern, Institut für öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Universität zu Köln.

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Überlegungen der Fraktionen und Gruppen, wie sie auch in der nachstehenden Begründung der Ausschußempfehlung zum Ausdruck kommen, eingeflossen. Im übrigen wird auf das stenographische Protokoll über die Anhörung verwiesen, dem als Anlage die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen Professor Dr. Kriele, Professor Dr. Lerche und Professor Dr. Preuß beigefügt sind.

Der Rechtsausschuß empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Vertreter der Gruppen der PDS/Linke Liste und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf zu a abzulehnen. Er empfiehlt ferner, mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Enthaltung der Fraktion der SPD den Gesetzentwurf zu b für erledigt zu erklären.

II. Zum Inhalt der Gesetzentwürfe

Nach dem Grundgesetz sind Volksentscheide nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 möglich. Eine Volksabstimmung über den Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung bedarf daher einer verfassungsändernden Rechtsgrundlage, die der Gesetzentwurf zu a — Drucksache 12/656 — durch die Einfügung eines neuen Artikel 146 Abs. 2 in das Grundgesetz vorsieht.

Der Gesetzentwurf zu b — Drucksache 12/657 — beinhaltet die zur Durchführung des Volksentscheides erforderlichen Verfahrensvorschriften. Insbesondere werden Gegenstand (§ 1) und Fragestellung (§ 2) des Volksentscheides festgelegt. Im übrigen wird in § 4 auf das Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 verwiesen und die entsprechende Anwendung einer Reihe von Vorschriften angeordnet (s. hierzu im einzelnen die Begründung des Gesetzentwurfs — Drucksache 12/657).

III. Zur Begründung der Beschlußempfehlung

Bei den Beratungen der Gesetzentwürfe waren sich die Mitglieder des Ausschusses und die Sachverständigen weitestgehend einig, daß die durch den Gesetzentwurf — Drucksache 12/656 — vorgesehene Verfassungsänderung rechtlich zulässig sei und in juristisch korrekter Weise erfolge. Prof. Dr. Kriele äußerte allerdings Bedenken im Hinblick auf die Protokollnotiz zu Artikel 2 Abs. 1 des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands, in der die Entscheidung über den Sitz von Parlament und Regierung den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes nach den ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen und nach Herstellung der vollen Mitwirkungsrechte der neuen Bundesländer vorbehalten wird. Hiervon könne nicht ohne eine Verletzung der vertraglichen Rechte der Länder abgewichen werden. Dem wurde jedoch weitgehend übereinstimmend entgegengehalten, diese Protokollerklärung im Einigungsvertrag könne jedenfalls durch ein mit Zweidrittelmehrheit zustandekommendes verfassungsänderndes Gesetz, zu dem im Gesetzgebungsverfahren der Bundesrat seine Zustimmung gebe, geändert werden.

Im übrigen wurde hinsichtlich des verfassungsändernden Gesetzentwurfs problematisiert, ob der systematische Standort der Regelung in einem neuen Artikel 146 Abs. 2 angemessen sei, oder ob nicht besser wegen des sachlichen Zusammenhangs die Einfügung eines neuen Artikel 23 oder Artikel 38a (bzw. Artikel 62a) ratsam sei.

Auch hinsichtlich des Ausführungsgesetzes — Drucksache 12/657 — bestand Einigkeit darüber, daß durchgreifende rechtliche Bedenken nicht gegeben sind. Von den Sachverständigen wurde lediglich angeregt, in § 1 klarzustellen, daß der Volksentscheid den Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung betreffe. In § 2 könne durch eine Präzisierung der Fragestellung verdeutlicht werden, daß es sich nicht lediglich um eine konsultative Volksbefragung handele, sondern um einen Volksentscheid gehe, was sich allerdings auch ohne Änderung aus dem Zusammenhang ergebe.

Als entscheidend für die Ablehnung oder Annahme der Gesetzentwürfe wurde im Ausschuß übereinstimmend die Frage gesehen, ob es verfassungspolitisch grundsätzlich angezeigt sei, überhaupt weitergehende plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufzunehmen und — falls man das bejahe — ob dies im konkreten Fall bereits hinsichtlich der kurzfristig zur Entscheidung anstehenden Frage über den Sitz von Parlament und Regierung ratsam sei.

Die Fraktion der SPD sprach sich nachdrücklich für eine allgemein stärkere Bürgerbeteiligung auf Bundesebene in den Formen der Volksinitiative, der Volksbefragung und des Volksentscheids aus. Dies bedeute eine sinnvolle Weiterentwicklung des Grundgesetzes nach dem Vollzug der staatlichen Einheit. Darauf sei auch in dem Anhörungsverfahren hin-

gewiesen worden. Die Grundlagen und Voraussetzungen für diese Schritte auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie sollten in der Verfassung verankert werden, wobei allerdings noch eine Reihe von Einzelfragen zu klären seien. In ihrer Ausgestaltung und im Ergebnis seien die genannten Formen der Bürgerbeteiligung als Ergänzung des parlamentarisch-repräsentativen Systems zu verstehen, die keineswegs zu seiner Schwächung führe.

Die konkreten Gesetzentwürfe zum Volksentscheid über den Sitz von Parlament und Regierung seien deshalb auch als Einstieg in eine ohnehin in absehbarer Zeit zu führende generelle und grundsätzliche Debatte über die Aufnahme plebiszitärer Elemente in die Verfassung zu verstehen. Darüber hinaus biete es sich in der konkreten Situation exemplarisch an, die Entscheidung über den Sitz von Parlament und Regierung dem Volk zu übertragen. Eine Abstimmung durch das Volk verbreitere die Akzeptanz einer Entscheidung und habe die notwendige befriedende Funktion.

Die Koalitionsfraktionen lehnten die Gesetzentwürfe sowohl hinsichtlich der konkret zur Abstimmung gestellten Frage als auch als Einstieg in eine grundsätzliche Debatte über das Plebiszit ab. Der Streit um den Sitz von Parlament und Regierung sei emotional aufgeladen; es sei nicht zu erkennen, daß einem Plebiszit in dieser Frage integrierende Funktion zukommen könne, im Gegenteil könnten bestehende Gräben vertieft werden.

Allgemein sei es wenig ratsam, grundsätzliche Fragen des Plebiszits am eher atypischen Beispiel der Parlaments- und Regierungssitzfrage zu erörtern. Bedenklich sei es, eine Strukturfrage des Grundgesetzes in einem Einzelfall zu durchbrechen. Über die Einführung von plebiszitären Elementen in die Verfassung müsse zu gegebener Zeit in einem hier nicht zur Verfügung stehenden Zeitrahmen grundsätzlich diskutiert werden.

Im übrigen habe die Anhörung die in den Koalitionsfraktionen vorhandene Skepsis gegenüber dem Plebiszit bestätigt und erhöht. Der Vorzug des repräsentativ-parlamentarischen Systems liege insbesondere darin, daß rationale, transparente und verantwortbare Entscheidungen herbeigeführt würden. Demgegenüber sei mit der Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassung die Gefahr der Desintegration, der Entrationalisierung politischer Fragen, der Verschärfung von Konfrontationen und insgesamt der Schwächung des parlamentarischen Systems verbunden.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen wurde der Gesetzentwurf zu a mehrheitlich abgelehnt. Als Konsequenz hieraus konnte der Gesetzentwurf zu b für erledigt erklärt werden.

Bonn, den 27. Juni 1991

Dr. Herta Däubler-Gmelin	**Norbert Geis**
Berichterstatterin	Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333